

## 論説 欧州統合における制度の柔軟性をめぐる研究・序説

著者	鈴木 一人
雑誌名	筑波法政
巻	34
ページ	45-81
発行年	2003-03-31
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2241/00156012">http://hdl.handle.net/2241/00156012</a>

## 欧州統合における制度の柔軟性をめぐる研究・序説

鈴木 一人

二〇〇二年十二月のコペンハーゲン欧州理事会において、EU（欧州連合<sup>(1)</sup>）はポーランド、チェコ、ハンガリー、マルタ、キプロス、スロヴェニア、スロヴァキア、リトアニア、ラトビア、エストニアの十ヶ国との加盟交渉を終え、正式に加盟を認めることを決定した。これら十ヶ国のうち、マルタとキプロスをのぞく八ヶ国は共産党一党独裁体制を経験し、計画経済体制をとっていた国々である。冷戦崩壊後の十数年の間に急激な民主化と市場経済の導入、加えてEU加盟のための諸条件をクリアするための制度的・政策的改革が行なわれたとはいえ、現EU加盟国との政治的・経済的・社会的差異は依然として大きい。これまで比較的均質な諸国家による統合を進めてきたEUが、これまでとは異なる「体質（政体としての質）」を持つ国々を包含することは少なからず問題とリスクを孕んでいるといつても過言ではない。

そのリスクの一つとして第五次拡大後のEUにおける統治メカニズムの問題が挙げられる。EUはこれまで「第一の柱」すなわち共同体部分と呼ばれる経済分野における統合を中心に、外交安全保障、内務司法の分野における協力

まで含む、擬似的な政体としての機能を発達させ、EU域内諸国民の生活に直結する統治機構としての役割を拡大してきた。しかしながら、中東欧諸国の加盟によって、この統治の基盤となるEUの諸制度を現行のまま維持することは極めて困難となるであろう。加盟国の増加による意思決定プロセスの遅延と複雑さに加え、多様な政治的目標や政策的利益が錯綜する中で、EUとして単一の意思決定枠組みを維持することは可能なのだろうか。

事実、拡大に先立つ二〇〇〇年のニース欧州理事会で、ニース条約の形で意思決定枠組みの制度再編が決定された。ここではアムステルダム条約から導入された、「緊密な協力（closer cooperation）」制度を改編し、より積極的にこの制度を活用する方向性が示されている。この制度の狙いはEUの拡大に伴う政治的目標や政策的利益の多様化に伴い、加盟国すべてが同時に統合の深度／進度を進めることは事実上困難になってくる中で、少数の加盟国のみが統合を進めることを可能にするということである。アムステルダム条約に基づく緊密な協力制度の発動は未だになく、ニース条約も二〇〇三年二月に発効にいたったばかりであるため、具体的にこの制度が運用された実績は持たない。しかしながら、ニース条約の起草を行った二〇〇〇年の政府間会議（IGC2000）では、いくつかの加盟国政府から積極的な制度活用を期待する意見が表明されていることから明らかなように、今後この制度が発動され、より「柔軟な」欧州統合が進んでいく可能性はあると考えられる。

事実、加盟国が全て参加していない統合された政策領域は既に存在している。マーストリヒト条約に導入された社会憲章（Social Charter）ではイギリス（後から参加）が、経済通貨同盟ではイギリス、デンマーク、スウェーデンの三ヶ国がオプトアウトしている。また、シェンゲン協定がアムステルダム条約によってEU条約に編入された時点では七ヶ国のみがシェンゲン協定に加盟しているだけであった（現在十三ヶ国）。このように見ると、ニース条約では既存の柔軟性概念を「憲法化（constitutionalization）」しただけのようにも見える。

しかしながら、上記の三つのケースのうち、前二者の場合は条約起草の段階では全加盟国の参加を前提としており、政治的な駆け引きの帰結としてオプトアウトが選択されたものである。<sup>8)</sup> また、シェンゲン協定は元々EUの政策領域外で（すなわち加盟国の自発的な行為として）締結されたものであり、EU条約に編入されることを前提としてはいなかったものである。言い換えれば、この三ケースはいずれもEUの制度的・一体性や連帯（solidarity）に挑戦するものではなかった。加えて言えば、いずれのケースにおいても、オプトアウトした国々が自国の利益や自律的な決定権を維持するため、自発的に防衛的戦略として採った選択であった。<sup>9)</sup>

ところが、緊密な協力制度はあくまでもEUの制度的枠組みの下で発動するものであり、新たな政策領域に参加する意思のない加盟国、また参加する能力に欠ける加盟国を置き去りにすることを可能にする。参加する意思が無い、または自発的に参加を拒否する場合は上記の三ケース同様、大きな混乱を起こすことなく統合の深化を進めることも可能であろう。しかし、問題は経済通貨同盟のように、参加の基準を設け、その基準に満たない加盟国を排除して統合を進める場合である。この場合、取り残された加盟国と統合を進めた加盟国の間に大きな溝が横たわり、統治メカニズムとしてのEUの機能に悪影響を及ぼす危険すらありうる。事実、二〇〇〇年の政府間会議では、いくつかの政策領域で置き去りにされることを懸念したギリシャは緊密な協力制度の改革がEUの制度的・一体性を危険にさらし、新規加盟国に誤ったメッセージを与えることになる<sup>10)</sup>と警告している。また、アイルランドにおけるニース条約批准をめぐる国民投票で批准反対を推進した団体なども、ニース条約が新規加盟国を受け入れるための制度改革を目標としていたことを念頭に「<sup>11)</sup>する条約である」としている。ニース条約が新規加盟国を受け入れるための制度改革を目標としていたことを念頭に<sup>12)</sup>おけば、これらの警告は的を得たものと言えるであろうし、新規加盟国を置き去りにして統合が進んでいくことは充分考えられることである。

このように、緊密な協力制度の改編による柔軟性概念の導入はこれまでの欧州統合の規範的原則、すなわち全加盟国に共通する政策を決定し、執行するという前提が崩れていくことを意味する可能性も秘めているのである。つまり、この問題は、既存の主権<sup>13</sup>が部分的に主権を共有し、地域統合を進めていくというプロセスそのものの理解を変えることにもなるうし、またEUという統合された主体が生み出す政治空間がいかに編成されるかという理解をも変えていく可能性を持っているということである。したがって、柔軟性概念の導入を論ずることは、欧州統合を再定義しなおす作業が必要となるわけであるが、本稿で扱うには極めて大きなテーマであり、ゆえにここではEU条約での柔軟性概念の設定と、そこから引き出される理論的な諸問題を検討し、今後の研究の基礎としたい。

本稿ではまずこれまで議論されてきた柔軟性概念を整理し直し、一定の類型化をすることで欧州統合における柔軟性概念の論点を整理する。その上でこれまでのEU条約における柔軟性概念がいかに設定されているかを明らかにする。その上で、EU以外の政策領域において行われてきた政策協調体制に柔軟性概念を当てはめて考察することで、欧州における政策運営制度が持つ柔軟性の意味を問いかけていく。

## 第一節 既存の柔軟性概念をめぐる諸議論

アムステルダム条約以前にも、EUの政治空間を統治するメカニズムとして、加盟各国の差異を許容し、統治の効率性を向上させることを目的とした議論は続いていた。特にドイツ憲法学を中心に、欧州における政治空間が連邦制のそれと類似した構造を持つのか、また持つ場合、どのような統治構造をとらうのかを中心に議論が進んできた。<sup>14</sup>他方、フランスにおいても統合された欧州における主導権を握るべく、EUに限定されない重層的な制度的枠組みを

構築することを念頭に置いた研究がなされてきた。<sup>(15)</sup>

### (1) マルチスピード・モデル

制度の柔軟性をめぐるモデルの第一の形態がマルチスピード（ないしは多段階）モデルである。これは西ドイツのブランド首相が一九七四年十一月にパリでの演説で提唱し、一九七五年のティンデマンス報告で示唆されて以来、柔軟性概念の代表的なものとして扱われてきたコンセプトである。これは、経済的指標によってEU加盟国を分別し、より能力のある加盟国のみが進んで新たな政策領域に統合を拡大し、遅れた加盟国は基準をクリアし、参加する意思を明らかにすることで追いつくことが出来るというものである。しかしながら、ティンデマンス報告の第三章でも述べられているように、先行して統合に参加した加盟国は遅れた加盟国を支援しなければならぬ。

マルチスピード・モデルの概念は、基本的に欧州統合は全加盟国によって同様になされるべき、との規範に立ち、一時的に加盟国の差異を制度的に許容するだけにとどまるものである。すでにこの考え方はマーストリヒト条約における経済通貨同盟への参加基準を設定した段階で明確にEUの統治構造の中に取り入れられているが、現実の問題としてすべての基準をクリアしなかった加盟国（イタリアやベルギー等）も様々な政治的駆け引きの結果、参加することが認められることで、現実にはマルチスピード・モデルは実現しなかった。<sup>(17)</sup>

この概念に類似したものとして、一九九四年九月にドイツ政権党であったキリスト教民主同盟／社会同盟（CDU/CSU）が提示した「中核ヨーロッパ（*Kerneuropa*）」案がある。<sup>(18)</sup>この案では、連邦国家をモデルとし、中核加盟国がイニシアチブをとって、非中核加盟国をひきつけることで統合のレベルを高めていくというものである。ティンデマンス報告との違いは、統合を進めようとする国々が他国の拒否権によって妨害されないということを保障すること、

第五次拡大以降の統合の深化を推進することを目的としているという点であろう。

## (2) 同心円型モデル

第二のタイプとして同心円型 (concentric circles) ないしは多層型 (multi-tier) モデルが挙げられる。これはマルチスピード・モデルとは異なり、一定数の加盟国が長期にわたって（ないしは恒久的に）ある政策領域への参加が能わない状況を想定している。ラマースは中核となる加盟国は能力によって規定され、非中核国は能力の向上があった場合のみ上位の「リーグ」に参加することが出来る、としている。<sup>(19)</sup> さらに多層型統合の場合は、非中核グループは経済の後発国によって構成されるため、中核グループに適用される規制や法制度を緩やかにするとところまで踏み込んでい<sup>(20)</sup>る。

同心円型ないしは多層型モデルの概念は、EUの一体性を犠牲にしつつも統合の深化を進めることを目的としている。そのため、非中核国となる加盟国からは強い反対が寄せられるケースが考えられる。事実、ドイツが同心円型ではないと強調した「中核ヨーロッパ」構想を提起した時でさえ、非中核国と見られるギリシャやイタリアが強く反対し、<sup>(21)</sup>さらにはニース条約起草過程でも同様の批判がなされた（その点でIGC2000においてドイツとイタリアが共同提案を行ったことは興味深い）。しかしながら、中核国が統合を進めることによってより一層経済的・政治的な能力を蓄積するようになれば、非中核国との格差はより拡大し、事実上、多層化された統合形態に固定化されてしまう可能性は排除できない。従って、マルチスピード・モデルが同心円型モデルに変容することによる、中核／非中核の格差が恒久化することは非中核国にとっては現実的な問題として考えられているのである。

### (3) 「可変翼モデル」

第三の形態として「可変翼 (géométrie variable な<sup>(21)</sup>いはSwing-wing)」モデルが挙げられる。この概念はフランスの計画委員会 (Commissariat du Plan) <sup>(22)</sup> が中心となつて提唱したものであり、EC委員長であつたドロールも主張していたものである。<sup>(24)</sup> この概念の中心をなすのは特定の政策領域における政策協調 (collaboration) <sup>(25)</sup> である。フランスの産業政策をつかさどつていた計画委員会だけに、この概念は産業部門、特にハイテク産業における政策協調を中心<sup>(26)</sup> に想定されており、その具体的なケースとしてEureka計画やエアバス、欧州宇宙機関などが挙げられる。ここではEUの枠組みを維持しながら外局として政策領域を担当する機関を設立し、その機関への加盟国の参加・出資形態を比較的自由にし、特定の政策分野における統合を推進しようとするものである。また、これらの機関にはEU加盟国以外からの参加も可能とすることで、より幅広く欧州諸国を包含する政策を遂行できることがメリットとして挙げられている。ただし、あくまでも可変翼モデルは特定の政策領域における協調であり、統合ではない。また、Eureka計画やシェンゲン協定など、EU外部で行われてきた協力関係が次第にアキ・コミュノテール (acquis communautaire) に組み込まれていき、こうした可変性の高い制度の有効性がだんだんと失われつつあるようにも見える。とはいへ、EUの政策領域外で欧州諸国間協力が進んだからこそ、EUの更なる政策領域の拡大が可能になったことは事実であり、その点から考えると可変翼モデルを即座に否定することは難しい。

### (4) アラカルト・モデル

第四のタイプとしてアラカルト (à la carte) モデルがある。これは英国貴族院議員であり欧州委員会委員でもあつたダーレンドルフが提唱しつづけてきた概念であり、これまでの欧州統合の理念を大幅に変更することを求めるもの



である。彼の認識では、EUが共通政策を全加盟国に適用することは過剰に野心的であり、欧州理事会・閣僚理事会における政府間交渉が複雑になりすぎること、欧州統合の方向性が見失われ、特定多数決の導入など「トップダウン」の決定は加盟国の不満を増大させ、堅牢なアキ・コミュノテールを築くことが困難になる<sup>27)</sup>。従って、EUの統治はより市民に近いレベルで行われるべきであり、加盟国の自発的な選択の自由度を高めるべきであるとしている。当然、EUレベルで行わなければならない一群の政策（共通関税など）は特定されるが、中核的政策領域群以外の問題に関しては加盟国が独自に選択し、参加すること、加盟国への負担を軽減すると同時にEUのコア領域を設定することとで一体性を保とうとするものである。柔軟性概念の極端な形態としてアラカルト・モデルにおける加盟国の選択の自由度を過度に強調する議論が多いが、ダーレンドルフの議論に限って言えば、これは加盟国とEUの間における権力配分の問題であり、加盟国政府が行ったほうがより効率的に政策目的を実現できる領域に関して、加盟国の選択の余地を広げていくべきであるという理念に立っている。従って、加盟国の政治的な意思を無規則に適用するのではなく、政治的意思と効率性という二つの基準から判断されるべきなのである。

#### (5) 差異統合・漸進的統合

最後に差異統合(differentiated integration)が挙げられる。これは上記のものとは異なり、既存のアキ・コミュノテールを保持し、意思決定過程の統一性を維持しながらも、政策執行の局面において異なる基準を導入しようとするものである<sup>30)</sup>。この議論は一九八〇年代の初頭に欧州委員会内部でなされていたものであり、単一欧州議定書を導き出したドゥーグ委員会報告の中でも取り上げられた<sup>31)</sup>。差異統合の要点は(1)特定の政策（指令・決定など）を適用する時期をずらすこと（猶予期間を設ける）、(2)その政策を適用する加盟国を限定する（オプアウトを認める）、(3)加盟国を限

定する場合は、非参加国が自らの意思によつて離脱する場合のみ実現可能である。この限りではマルチスピード・モデルの概念を基礎としながらも、可変翼モデルとアラカルト・モデルの要素を取り入れた概念構成になっており、折衷案として評価できる。しかしながら、この概念が出された当時は法制度的差異化と共同体の政策目的の両立が困難になる、事実上のオプトアウトを許容する、共同体の原則に抵触する、として積極的に推進されることはなかった。

とはいえ、この概念はドイツで発達した柔軟性概念研究に引き継がれ、「漸進的統合 (graduated integration)」<sup>(註1)</sup>という形に発展した。この概念の中心的原理は、EUレベルでの目的が全加盟国で適用されなければならないが、EU内にいくつかのサブグループが形成されることを容認する一方で、EUおよび加盟国のレベルで加盟国間の差異を縮小する努力をしなければならない、というものである。この限りではマルチスピード・モデルの概念と大きく変わらないうが、漸進的統合の概念は可変翼モデルの考え方を引き継ぎ、具体的な政策領域、とりわけアキ・コミュニテールが確立していない分野（例えば運輸政策など）での適用を念頭に置いて議論している。つまり特定の政策領域に参加する意思を持つ加盟国が政策領域ごとにサブグループを形成することで、特定の加盟国が中核／非中核国になることなく、新規に統合領域に含まれる政策分野に自発的に不参加の加盟国は望んでその結果を招いたのであるから、強い不満を持つことはない、と考えられている。

## 第二節 柔軟性概念の類型化

ここでは前節で検討した諸概念を二つの基軸にそつて類型化し、柔軟性概念をめぐる論点を整理する。まず第一の基軸となるのが差異化の基準である。柔軟性概念を発動するにあつて上記の諸議論では二つの基準が示唆されてい

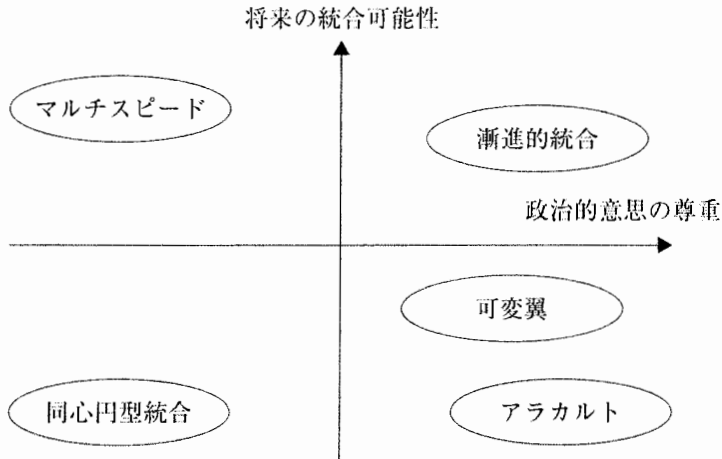
る。一方では統合を進める加盟国グループ（中核グループ）とそれ以外の加盟国を峻別する基準として経済的・制度的な能力を基礎とする（マルチスピード・同心円統合）ものであり、他方、加盟国の政治的意思を尊重する形で統合された政策領域への参加／適用除外を選択する形態が考えられている（可変翼・漸進的統合・アラカルト・モデル）。

能力を基準にした柔軟性概念の場合、統合が進んでいく先行国はおのずから一つのグループを形成する可能性が高く、落後国との格差が目立つ傾向にある。そのため、落後国になりえると思われる加盟国はしばしば柔軟性概念の導入そのものに反対してきた。<sup>34</sup> 他方、政治的意思に基準を置く議論では、新規統合領域への参加／不参加を自発的な選択で決められるため、特定のグループが形成されとしても、それは加盟国の政策目的や戦略的選択の結果であり、不参加国に不満はない（むしろオプアウトを希望する加盟国にとっては参加させられることに不満を持つ）。

能力によって差異化をはかる議論は総じて欧州統合のイメージを連邦主義的の制度に投射し、制度形成による欧州統合の深化を目指していると考えられる。すなわち、EU加盟国は統合される政策領域への参加の有無を自発的に選択する余地を与えられず、参加を希望する場合は基準をクリアするための努力が求められる。経済通貨同盟における参加基準はまさにこの典型例であったといえる。他方、政治的意思を尊重するモデルの場合、EU加盟国の最終決定権、すなわち国家主権の発動を重視するとの立場をとる。ここでは、能力は充分有していても当該する政策領域における統合を望まない加盟国が参加することによって、制度的な統合を進めたとしても、実効的な統治機能を果たさなくなる可能性は少なからずあり、実質的な統合を進めるためにも加盟国の意思を尊重すべきであると議論される。経済通貨同盟におけるオプアウトはこの典型例といえよう。

ただし、政治的な意思を尊重するという基準には二通りの解釈が成立する。一つは少数の加盟国が新たな統合領域に参加することを拒否するという消極的な意思（オプアウト）と、EUの権限が確立しておらず、多くの国の加盟

図1 柔軟性概念の類型化



国が躊躇している領域に統合を進めていこうとする積極的な意思がありうる。アムステルダム・ニース両条約の緊密な協力制度においては後者のニュアンスが強調されていることは疑いないが、前者のような消極的な政治的意思を尊重することも柔軟性概念に含まれると考えるべきである。<sup>36)</sup>むしろ、柔軟性概念がこれまでなし崩し的に導入されてきた経緯と第五次拡大以降の意思決定手続きのコストを考えれば、消極的な政治的意思を尊重するというニュアンスの方が重要になるといえる。

第二の基軸は将来における単一政治空間への統合の可能性にかかわるものである。マルチスピード・モデルと漸進的統合は共に後進性のある加盟国が新たな政策領域に参加することを一時的に免除し、一定の猶予期間を設定した上で将来的な参加を前提としている。また、先行して統合した加盟国は後発国に対する援助や支援をすることが義務付けられている。他方、同心円型統合、可変翼、アラカルト・モデルは政治的な理由によって統合された政策領域への参加を拒否する場合も含め、加盟国の自発的な参加の意思が無い場合は多元的な状況が継続されることを前提としている。すなわち、単一な欧州政治空間が形成されること無く、重層的で多元的な政治空間

がEUの枠組みの下に成立することを許容する概念である。

ここで論じた二つの基軸を柔軟性の諸概念に当てはめて考えると図1のようにまとめることが出来るであろう。次節では欧州連合条約における制度的な取り決めに上記の二つの基軸によって整理しなおし、柔軟性概念がいかに取り入れられているかを検討してみたい。

### 第三節 EU条約における柔軟性概念

EU条約における柔軟性概念はこれまでアムステルダム条約<sup>(37)</sup>ならびにニース条約<sup>(38)</sup>が中心となつて議論されてきた。しかしながら、条文中明示的に柔軟性や緊密な協力といった表現が用いられなくとも、柔軟性概念にかかわる制度的措置は暗黙のうちに導入されてきている。ここではまずアムステルダム・ニース条約以前の制度的措置を概観した後、それぞれの条約における緊密な協力制度を検討し、上述の諸概念に当てはめて整理してみたい。

#### (1) アムステルダム条約以前の柔軟性措置

加盟国の多様性をいかに許容しながらEUとして統一した政策・法制度を確立するかという問題は、かなり以前から存在していた。特に問題となつたのは数次にわたる拡大の過程であり、一九八一年のギリシャ、一九八六年のスペイン・ポルトガルの加入を巡つて様々な議論<sup>(39)</sup>がなされた。ここで用いられた措置は新規加盟国に対する移行期間の設定である。これは新規加盟国が既存のエキ・コミュニテールを受容するための準備期間であり、同時に新規加盟国から流入する廉価な産品によって既存の共同市場秩序を保護する措置でもあった。この移行期間においていくつかの共

同体規則を柔軟に適用し、政策の執行を猶予するといった措置がとられるが、移行期間が終了すれば既存加盟国と差異がなくなるため、典型的なマルチスピード・モデルのケースとして考えられる。

第三次・第四次の拡大はマルチスピード・モデルを基礎にした措置によって解決したが、この時期は同時に単一欧州議定書ならびに一九九二年プロジェクトに見られる、欧州統合の深化が著しかった時期でもある。ここでは単一市場形成に向けて、各国の差異を乗り越える手段として特定多数決 (Qualified Majority Voting: QMV) が導入された。特定多数決によってある法案に反対した加盟国も、多数決による採択がなされた後はそれを履行する義務を負うことになった。すなわち加盟国間に差異があったとしても制度が統合過程を担保し、落後国ないしは不参加国は拒否権を行使できずにその政策に参加することを余儀なくされるということである。この意味では、特定多数決の導入とその適用範囲の拡大は柔軟性を否定し、EUの一体性を強調するものである。しかし同時にこの時期は Eureka 計画やシェンゲン協定<sup>(40)</sup>を初めとするEUの政策領域外での協調が進んでいった時期でもあった。これは特定多数決が導入された政策領域が限定されていただけでなく、EU外で協調を行なう政策において主導権を握ろうとする加盟国がより自由に制度設計を行い、影響力を維持しようとした結果でもあった。<sup>(41)</sup>したがって、この時期は可変翼モデルのコンセプトが積極的に用いられた時期でもあった。

こうした可変翼方式はマーストリヒト条約の構造にも受け継がれた。当初、マーストリヒト条約は「樹木構造」といわれる、共同体方式 (Community-method) を根幹とし、そこに外交・安全保障や内務司法協力といった新しい政策領域を継ぎ足す形にする案が出されたが、最終的には「神殿構造」<sup>(42)</sup>と呼ばれる、三つの独立した柱によって構築される形式をとった。これは外交安保、内務司法という国家主権にセンシティブな政策領域における差異を尊重し、加盟国の自発的な決定を優先する制度的仕組みを共同体からは独立して構築することで、可変翼モデルに似た形式の柔

軟性を持たせることを狙いとしていた。しかしながら、可変翼モデルと異なる点は外交安保政策においても、内務司法協力においても全会一致が基本とされていたことであり、可変翼モデルが想定する一部の加盟国の自発的な参加による政策の遂行は制度的に許容されていなかった。

またマーストリヒト条約<sup>43)</sup>条において内務司法分野における条約枠外での政策協調が条約に違反していないといふことも付け加えられた。これは可変翼モデルを明示的に容認することを意味している。更に既述したように社会憲章ならびに経済通貨同盟においてオプトアウトが導入され、加盟国が自らの政治的選択によって特定の政策領域に参加しないことが部分的に受容された。この点に関して言えば、アラカルト・モデルないしは漸進的統合のコンセプトに沿った制度形成の可能性を見せたといえよう。

## (2) アムステルダム条約における柔軟性

既述のように「緊密な協力」制度はアムステルダム条約から導入されることになったが、それ以外にも二つの点で柔軟性を取り入れた制度が導入されている。一つは第二の柱である共通外交安全保障政策における「建設的棄権 (Constructive abstention)」である。これは全会一致の決定に際して、棄権した加盟国は当該決定を履行する義務を負わないという規定である<sup>44)</sup>。したがって、建設的棄権はアイルランドなどの中立国に決議履行の義務を負わせないことで彼らの拒否権行使を迂回し、より効率的に決議を採択することを可能にした。この制度は共通外交安全保障政策に限定されているが、明らかにアラカルトの概念を基礎とする制度である。加盟国の政治的選択の自由度を格段に広げながら、同時にEUとしての活動を妨げない手法としてアラカルト・モデル的措置がとられたことは興味深い。

第二の点はシェンゲン協定をはじめとする人の移動に関する権限の「共同体化 (communitarization)」である。<sup>45)</sup>

これはEU加盟国のうち十ヶ国<sup>(46)</sup>が加盟していたシェンゲン協定を共同体（つまり第一の柱）に統合すること、すなわち欧州司法裁判所の管轄下におき、EUの枠組みの中で意思決定が行なわれるということである。シェンゲン協定の加盟国は最終的に十五ヶ国（EU外からノルウェーとアイスランドが加盟）になったが、EU加盟国であるイギリスとアイルランドは政治的な選択としてオプトアウトすることを望んだ。すなわち、シェンゲン協定のEU枠組みへの統合は可変翼モデルないしは漸進的統合の視点から行なわれたものであり、ここにも柔軟性概念の導入が見られる。

共通外交安全保障政策、シェンゲン協定の統合における柔軟性はマーストリヒト条約の時と同様、消極的意見の尊重を目指した措置として導入されたものであるが、アムステルダム条約から導入された「緊密な協力」制度は加盟国の多様性の拡大に対応する積極的な制度的措置として期待されていた。しかしながら、落後国になる恐れのある国々の抵抗により、次第に緊密な協力制度発動に歯止めをかける条項が付加され、結果的には使いにくいものになったと考えられている。<sup>(47)</sup>

アムステルダム条約第二十条（現EU条約第四十三条<sup>(48)</sup>）では緊密な協力の一般原則として八つの項目が挙げられているが、ここで第一に注目されるべきは同条(c)の「条約の目標が達成できない場合の最後の手段として用いられるものであること」とされている点である。これはEUにおける統治のメカニズムにおいて、柔軟性概念を極力導入しないことを示唆している。

ここで重要になるのは新規政策領域への参加加盟国の基準であるが、これに関しての規定は明確には書かれていない。しかしながら、一九九六―一九九七年のIGC（政府間会議）での議論を見る限り、二つの点が読み取れる。一つはIGCに先立つReflection Groupでの議論において緊密な協力制度導入を主導したのが委員会であり、彼らはアラカルト・モデルを完全に否定し、「統合の異なるスピードの可能性」を議論の中心にすえた。<sup>(49)</sup>これに呼応する形で、



フランスとドイツは共同で「意思と能力を持つ加盟国 (Member States which have the will and the capacity) による緊密な協力が求められる」<sup>(51)</sup>との声明を出し、I G Cにおいてもこの立場を維持している。<sup>(52)</sup> こうした議論の流れから見ても、新規政策領域に参加する加盟国は積極的な政治的意思を持つと同時に参加する能力をもつことが条件となっているといえよう。第二点目として、緊密な協力制度を積極的に支持する加盟国の中でも制度の運用に慎重さを求めるものが多く、その理由として落後国を置き去りにすることは望ましくない、とのコメントがなされている点である。<sup>(53)</sup> これは裏返せば緊密な協力に参加する加盟国は能力を基準にし、能力に欠ける加盟国が参加できない場合は不満が蓄積され、E Uの一体性を損なうという懸念があるということを示唆する。

次にE C条項に関する原則が掲げられている第5 a条 (現E C条約第十一条) を見てみよう。ここでは五つの原則が挙げられているが、同条(b)で共同体の政策、行動、プログラムに影響しないこと、同条(d)では共同体に与えられた権限の範囲内であることが掲げられている点に注目したい。この限りで言えば、すでにE Cの権限にあるもので、E Cとして権限を行使していない領域における統合の深化のみが想定されているといえる。すなわち可変翼モデルで想定されている新たな政策領域への拡大ではなく、「不確定なアキ・コミュニテール」分野において適用されるものとイメージされていると言える。これは同条の(a)における「共同体の排他的権限に関するものでないこと」という条件とも一致する。排他的権限 (exclusive competence) とは共同体のみが立法権限をもつ政策領域であり、具体的には競争政策や関税政策などが挙げられるが、共同体の政策の中には共有権限 (Shared competence) や加盟国権限 (national competence) に分類されるものも多くある。<sup>(54)</sup> つまり、アムステルダム条約では排他的権限に属さないイシュー<sup>(55)</sup> に関してE C・E Uの制度的枠組みを使って緊密な協力を進めることを認めたものであり、航空宇宙産業政策のように共同体に与えられた権限の範囲外の政策に関しては何も言及していないことになる。

さらにEC事項における緊密な協力の発動要件として、委員会の提案を受けて閣僚理事会にて特定多数決で決定することになっているが、加盟国が「重要な国家政策」にかかわることを宣言することで投票を行なわないことになっている（いわゆる「非常ブレーキ」措置<sup>56</sup>）。これは事実上の拒否権であり、第三の柱においても同様の手続きが規定されている（なお第二の柱では既述の通り「建設的棄権」が導入され、「緊密な協力」は適用されない）。ここからも明らかのように、アムステルダム条約ではマルチスビード・モデルをイメージして柔軟性概念が構成されているが、実際の適用において拒否権の発動を事実上認めるなど、大きな障害があり、制度的に有効なものにはなりえなかった。

### (3) ニース条約における柔軟性

ニース条約における緊密な協力に関する条項はアムステルダム条約のものを基礎とし、それを改定する形で行なわれた。特に論点となったのは(1)緊密な協力の発動における拒否権の有無、(2)緊密な協力を始める加盟国の数、(3)共通外交安全保障政策における緊密な協力の導入など、緊密な協力制度を活用しやすくするための措置であった。ここでの議論で最も興味深く、そしてICC2000で重要な役割を果たしたのはドイツ・イタリアの共同声明である<sup>57</sup>。両国は明白にアラカルト・モデルを否定し、EU外での政策協調が進んでいることに対して懸念を表明している。つまりこの提案は加盟国の政治的選択による政策領域への参加であるアラカルトや可変翼モデルを否定し、アムステルダム条約と同様、能力に基づいたマルチスビード・モデルを基礎とした柔軟性概念を念頭に制度改革を進めようとするものである。また、現EU条約第四三条(c)の「最終手段としての緊密な協力」は新EU条約四三a条に組替えられ、「合理的な期間に達成されないことが確定されたときのみ最終手段としてなされる」と改められたが、緊密な協力に対する歯止めであるという位置付けには大きな変化はなく、むしろ独立した条文になることで、より一層「最終手段」とい

うニュアンスが強調されたともいえる。

とはいえ、現EC条約第十一条で規定されている「共同体に付与されている権限の範囲内にとどめる」という限定的な条項が新EU条約四三条(d)にて「連合または共同体の権限内にとどまり、かつ、排他的権限に属する分野に関係しない」という条文に改められ、緊密な協力が適用される範囲が共同体ではなくEU全体の政策領域に広がった。これによって、アキ・コミユノテールが確立していない領域が多くある第二、第三の柱にも緊密な協力制度を導入することが出来たことで、制度発動の可能性が高まったといえよう。しかしながら、ニース条約における緊密な協力制度の基本理念はアムステルダム条約のそれと同じくマルチスピード・モデルを基礎としたものであり、本稿での議論から見れば大きく変化したとは評価しにくい。

#### (4) EU条約における柔軟性の特徴

このように、EU条約においては二つのタイプの柔軟性措置がとられてきた。一つは緊密な協力制度であり、マルチスピード・モデルをベースにした、欧州統合の柔軟性を拡大しようとする積極的措置である。もう一方で条約批准・発効の危機的状況を回避するための消極的な措置であり、柔軟性のモデルとしてはアラカルト・モデルないしは漸進的統合に準ずる政治的意思を尊重したものであった。

緊密な協力制度の形成・改定をめぐる議論を見ていくと、ある一つの特徴が見えてくる。それは現在のEU加盟国がEU十五ヶ国の状態を想定して制度構築を行なってきたという点である。本来、緊密な協力制度は既存の加盟国による統合の深化を図るだけでなく、加盟国の増加によって統合の進展や新規政策領域への拡大が停滞することを避けることが目的とされてきたはずである。しかしながらアムステルダム条約、ニース条約における緊密な協力条項

は須らく現加盟国の利害を調整したバーゲニングの結果でしかない。その根本的な原因として、緊密な協力の議論がアブリオリに加盟国の政治的意思を尊重したモデルを排除している点にあると指摘できる。緊密な協力制度に様々な「消極的条項」が加えられたのは、マルチスビードや同心円型モデルによって取り残される懸念のある加盟国、すなわち新規統合領域に参加する能力基準に到達できない加盟国の懸念を払拭するためである。しかしながら、第五次拡大で加入する加盟国はいずれも経済的、制度的に既存のEU加盟国と少なからず格差があり、能力基準では取り残されるおそれがある国が多い。つまり、緊密な協力制度は今後さらに消極的な扱いを受け、統合の前進に寄与する可能性が低くなるのである。

では、なぜ政治的意思を尊重したモデルが排除されるのであろうか。ICC2000のドイツ・イタリア提案では可変異モデルのようなEU外での政策協調は欧州司法裁判所（ECJ）の管轄にも入らず、民主的なコントロールを受けることもないため、透明性に欠けるため望ましくないとされている。またEUの一体性を保つためにはアラカルト・モデルは望ましくないのでなく、EUがこれまで努力してきた特定多数決制度による加盟国横断的な政策決定メカニズムを危うくするものである。<sup>(99)</sup>さらに、能力のある加盟国が先に進むことで統合の牽引力（gravitational force）となり、EUの目的を達成することが出来るようになると考えられている。これがマルチスビード・モデルを推進する根拠であり、ゆえに政治的な意思を尊重するモデルが排除されるのである。しかしながら、このモデルは果たして二五ヶ国体制になったときに有効なのであるうか。ニース条約では参加する加盟国の数を八ヶ国にし、事実上の拒否権行使を封じることで緊密な協力の発動を容易にする措置がとられたが、未だ制約が多く、「ダイナミックな緊密な協力はあまり期待できない」とすらいわれている。<sup>(60)</sup>

他方、緊密な協力制度に限らず、これまで消極的ではあるが様々な柔軟性措置がとられてきたことは事実であり、

そうしたいいくつもの例外的措置が積み重なっていくことによって、ある種の制度的パターンが出来上がり、それにしたがって加盟国の行為が規定され、期待が形成されていくことになるのではないだろうか。<sup>61</sup> ドイツ・イタリア提案の中でも論じられているように、EU外での協力が望ましくないのであれば、より広範な政策領域をEUの政策領域とし、それらに参加する加盟国の基準を能力重視のマルチスピード・モデルから、より政治的意思を尊重するモデルにすることで、不参加国の不満を表面化させることなく統合の深化を図れるのではないだろうか。

もちろん、政治的意思のみを参加の基準とし、能力を不問にすることは統合された政策領域における政策決定の履行を保証することが出来ず、政策履行能力の<sup>62</sup>むらが出来ることによって、単一市場の機能が損なわれるという懸念もある。確かに経済通貨同盟のような、単一市場の機能に直接影響を及ぼしうる政策領域であれば、能力基準が重視されることは無理もないことであろう（にもかかわらずオプトアウトが認められているのは逆説的である）。しかしながら、アムステルダム・ニース両条約の規定に従えば、統合の深化が図られるのはアキ・コミュニテールの確立していない政策領域であり、その多くは単一市場に直接関与するものというよりは、教育、職業訓練、観光など、文化・社会に関連するものである。<sup>63</sup> またニース条約では外交・安全保障の領域にも緊密な協力制度を導入する道が開かれた。これらの政策領域は各国の政治的・社会的な価値や文化的伝統の問題に直接関与している問題であり、能力よりは政治的なコミットメントが求められる政策領域である。その点を考慮すれば、現行のEU条約におけるマルチスピード・モデルを基礎とした柔軟性措置は不適切ですらある。

それでは、より政治的意思を尊重するメカニズムを導入した場合、どのような問題が起こるのだろうか。こうした観点に立つてみると、EUの政策領域外で、より政治的意思を尊重する制度をとってきた欧州宇宙機関を一つのモデルケースとして検討してみる価値があると思われる。次節では簡単に欧州における宇宙政策の制度的問題を簡単に

触れて見たい。

#### 第四節 EU外協調の可能性とその帰結—宇宙開発を例に

欧州における宇宙政策協力体制についてはすでに別のところで論じてきたので、<sup>(64)</sup>ここでは制度の柔軟性に着目して行論してみたい。宇宙開発は極めて戦略性の高い産業分野であり、また政府調達に依存しながら国際競争力をつけることが一般化されている産業であるため、各国政府はEUの政策領域からは切り離し、加盟国の全会一致を基本的意思決定メカニズムとする政府間機構の下で宇宙開発を進めてきた。<sup>(65)</sup>しかしながら現在の宇宙開発の中心である欧州宇宙機関(ESA)の前身である欧州宇宙研究機関(ESRO)では、科学者が中心になって研究開発をすすめ、国際的な宇宙科学研究における欧州のプレゼンスを高めるため、当初は加盟国のGDP比による出資額が設定され、開発プロジェクトへの参加は加盟国企業が平等な条件で競争入札を行ない、欧州が一体となつて宇宙開発に取り組むような制度的仕組みが整備されていた。

しかしながら米ソ宇宙競争による飛躍的な技術の発展と衛星通信をはじめとする技術の商業化の展開によって、宇宙開発は単なる科学研究にとどまらず、産業政策としての重要性ももち始めてきた。そのため、欧州各国は競つて自国の産業競争力を強化すべく、ESROの枠組みを利用して実用衛星の開発を始めたのである。しかしながら、宇宙開発は極めて高い技術水準を必要とする事業であり、また巨額の投資を必要とする政策分野である。そのため、実用衛星の開発にかかるコストが増加することで財政負担能力の格差が明確になり、また商業性が高く、信頼性の高い技術を開発する技術力を持つ加盟国はごく一部しかなかった。その結果、欧州各国が一体となつて技術開発に取り組む

には公平な入札条件とGDP比による出資を基礎とするESROの枠組みでは対応しきれなくなっていた。さらに、技術と資金に恵まれた加盟国（フランス・ドイツなど）は宇宙技術の商業化を政策目標としていたのに対し、他の加盟国は特定の技術（例えば太陽電池パネルなど）に特化して競争力の強化をはかっていた。こうした「政策論理」の違いが顕著になると、いよいよ欧州の一体性を維持することが困難になってきた。

このような状況の中で、より積極的な宇宙開発を追及する加盟国はESROの枠組みを離れ、一国単位ないしは二国間協力などの域外協力を進めるようになった。<sup>(67)</sup> 加えて欧州でも最高水準の技術力を持っていたイギリスは宇宙開発にかかる多大なコストを嫌い、次第にコミットメントを避けるようになっていった。さらに、技術力に劣る加盟国はGDP比に従って出資するにも関わらず、自国企業がESROの契約を得ることが出来ないことに不満をもっていた。<sup>(68)</sup> ESROはすでに機能不全に陥り、制度改革を進めなければ欧州レベルでの宇宙開発協力体制が崩壊する寸前まで追い詰められた結果、一九六八年の欧州宇宙会議（ESCC）において緊急避難的に二つの例外措置が導入された。それが「自発的プログラム参加」<sup>(69)</sup>と「契約の地理的均衡配分（*Juste retour*）原則」である。

自発的プログラム参加とは、科学研究を除く、全ての実用プログラム（ロケット・衛星開発）において加盟国が自由に参加の可否を決定し、またどの程度プログラム予算を負担するかを決定することが出来るという制度である。つまり、加盟国は全実用プログラムにおいて「オプトアウト」の権利を持つているだけでなく、多額のプログラム予算を負担することで特定プログラムにおけるリーダーシップを得ることが出来る。<sup>(70)</sup> つまり、この自発的プログラム参加制度はアラカルト・モデルの典型であり、加盟国の政治的意思を尊重しつつ、参加する意思と能力のある加盟国だけで「欧州の（Europeanized）」プログラムを進めることが出来るようになるのである。その結果、欧州はアリアンロケットをはじめ、数多くの技術開発に成功し、アメリカ・ロシアに次ぐ宇宙技術を持ち、商業市場における強力な競争力

をつけることとなった。<sup>71)</sup>

他方、*Juste retour* 原則とは拠出国が財政貢献した分と同額の契約を当該拠出国に本拠を置く企業が得るという原則である。<sup>72)</sup> この原則を通じて、各国政府は自国企業に安定した契約を供給すると同時に、特定の要素技術に特化した企業を育成し、国際競争力を付与することが可能となる。この *Juste retour* 原則はまさにその意味で言えばマルチス・ブード・モデルにおける落後国の支援であり、事実スペインやベルギーなどはこの制度によって幼稚産業であった宇宙産業を国際的な競争力のある産業として成長させることが出来た。つまり、*Juste retour* 原則は落後国の不満を解消し、欧州の一体性を保証するメカニズムとして機能してきただけでなく、実際にキャッチアップすることが可能であることを示しているのである。

このような E S R O における制度改革が弾みとなって、欧州における宇宙開発協力体制は安定した発展をとげ、一九七五年に E S A に改編された後も制度を根底から揺さぶるような危機的状況には見舞われていない。政治的な意思を尊重し、後発国のキャッチアップを可能にした「自発的プログラム参加制度」と「*Juste retour* 原則」を導入することで制度的な安定を確保するだけでなく、この政策領域におけるより一層の協力体制の強化を可能にしつつ、ヨーロッパとしての一体性を維持することが可能となったのである。事実、一九九〇年代の終わりになると E S A は欧州委員会と共同で欧州宇宙戦略 (European Strategy for Space) を策定し、Galileo 計画や GMES (Global Monitoring for Environment and Security) 計画といった ESA-EU 合同プログラムを推進している。<sup>73)</sup> これは E S A が宇宙開発分野において、EU と同等に欧州を代表する組織になったことの証といえる。こうした ESA-EU 関係の強化は直ちに両者を統合することを意味しないが、少なくとも一九六〇年代の終わりには欧州宇宙協力が分裂の危機に陥っていたことと比べれば、その協力の深化の度合いが見て取れる。



宇宙開発は特殊な政策分野であり、単純にEU統合の政策領域の拡大に結び付けて論じることとは出来ない。しかしながら、一九九八年のヘルシンキ理事会で決定された欧州緊急対応部隊（European Rapid Reaction Force）の設立や、欧州横断交通ネットワーク（TEN）の問題など、ESRO/ESAで用いられてきた柔軟性措置を適用する可能性をもつ政策領域も少なくない。欧州宇宙政策でのケースが示しているのは、アラカルト・モデルや可変翼モデルといった政治的意思を尊重する柔軟な制度のモデルをアプリオリに否定することなく、統合の深化に生かすということである。特に加盟国が二五ヶ国になり、意思決定の遅延が明らかになるような政策領域においては、このような政治的判断を優先した制度構築が必要となるであろう。

### まとめ

第五次拡大以降のEUが統治の主体となるに当たって、制度の柔軟性を強化することなしに効果的で効率的な統治を行うことができないのは明白である。EUが統治主体としての正統性を持つためには、民主主義的な「正統性」を確保できない現在の制度（「民主主義の欠損」）を踏まえば、統治の効率性向上とEU域内への便益の供与によって統治の「正当性」を確保することが政体としての基盤を作っていく基本路線となつていかざるを得ないであろう。<sup>(74)</sup>その点で、第五次拡大以降のEUにおいていかなる柔軟性措置を導入するかという問題は、今後のEUの統治の正当性をめぐる問題にも発展しうるのである。

二〇〇三年二月に発効したニース条約において改正された緊密な協力制度は、あくまでもマルチス・ピード・モデル、すなわち加盟国の政治的意思のみならず、能力を基準とした参加条件を前提とするものである。これはEU加盟国が

十五ヶ国しかない状態を土台に議論した結果であり、現加盟国の利害を巡る駆け引きの帰結である。マルチスピード・モデルが選好された背景にはこれまでの統合で得られた欧州の一体性を最大限維持し、統合の希薄化を防ごうという意図があり、欧州の統治構造を複雑にしたくないという防衛的な意思が働いた結果といえる。言い方を変えれば、マルチスピード・モデルを基調とする柔軟性措置は、欧州を連邦ないしは単一の政治共同体とし、よりシンプルな統治構造を作り出そうとする試みであるともいえる。しかしながら、ニース条約で描かれているようなEUの統治メカニズムは中核国と落後国を生み出し、その両者の間の格差と不満はEUの存在とその正当性を脅かすものにすらならない。

考えてみれば連邦制をとる国家はもちろん、そうでない国家においても、ある地方にかなりの権限委譲を行なっているケースは少なくない。カナダのケベック州、イギリスの北アイルランド地方、デンマークのフェロー諸島など、その例の枚挙に暇がない。マーストリヒト条約に明記された「補完性の原理」もまさに統合の深化に伴う統治機能の分化を目指したものであり、「EUの一体性」を保ちながらも重層的な統治メカニズムを構築するEUの体制原理として刻み込まれたものである。柔軟性概念は旧来からの主権≡国民国家システムにおける主体である国家（加盟国）を単位としているが、しかしながらその結果構築されるEUの統治メカニズムは結果としてこれまでに存在しない新たな統治主体となるものである。EUのように複数の政体（主権≡国民国家）から一つの新たな政体を生み出す作業は多くの利害対立と理念の競合が生じるものであるが、それらの異なる利益と理念の間に受容可能な妥協を見出すところこそが統治の基本であり、そうした妥協を制度的に保証する仕掛けが必要になる。それこそが柔軟性概念の本質であるべきなのである。

EUが第五次拡大を進めることで、経済的・社会的・政治的差異は明白に現実のものとなり、それらを無視するわ

けには行かない。他方、これまで進められてきた統合プロセスを支えてきた原則を放棄することも望ましいとは思えない。この中で、現実を受入れつつ統合のプロセスを守る仕組みが模索されるべきなのである。そのためには、加盟国の自発的な意思を尊重しつつ、落後国に不満が生まれないシステムであることが第一条件となるであろう。欧州宇宙政策のケースでは、一九六〇年代に欧州を一体とした意思決定メカニズムが崩壊寸前に追い詰められることで「自発的プログラム参加」と「*Juste retour* 原則」が生み出され、制度安定に寄与した。このケースが第五次拡大後のEUに与える教訓は大きいと思われる。

欧州における統治構造の研究を進める遠藤は、現在のヨーロッパにおいて「単一で不可分な」主権概念を離れ、主権の可分性とそのプール化の可能性を論じ、いくつかのレベルに分割されたEUの統治機能を指して「多元にして可分な共和国」と論じた<sup>75)</sup>。それを踏まえて本稿での議論をまとめるとすれば、EUを中心とした欧州統治体制は、むしろ加盟国の主権が分化され、それぞれの部分的な主権が相互に連合を組むという「多元にして連合可能な共和国」となっていくといえるのではないだろうか。

## 注

- (1) European Union の日本語訳として一般的に定着しているのは「欧州連合」であるが、Union の訳として「同盟」もある。金丸（一九九四）などを参照。また本稿ではEU発足以前の欧州共同体（EEC）や欧州経済共同体（EEC）に關しても、特別の理由がない限り、EUで統一して用いる。
- (2) ルーマニア、ブルガリア、トルコは継続して加盟交渉を行い、前二国に關しては二〇〇七年の加盟が想定されている。

- (3) 東西ドイツの再統一によるEUの地理的拡大を第五次拡大とし、二〇〇四年の拡大を第六次拡大とする場合もあるが(Zepler 2002)。(4)では加盟国数の増加を拡大とするため、二〇〇四年に予定されている拡大を第五次拡大とする。
- (4) ニース条約の英語版テキストでは closer cooperation から enhanced cooperation に置き換えられた。
- (5) ゆえに緊密な協力制度は「先行統合」と訳されることが多いが、この訳語のニュアンスとして、先に統合を進めた加盟国に他の加盟国が追いつくことを前提としていられると思われる(例えば庄司(一九九八)などもそうした解釈に基づいている)。しかしながら本稿での議論からも明らかのように、緊密な協力制度は遅れた加盟国が必ずしも追いつかなければいけないという義務を課すものではない。
- (6) もっとも積極的に制度改正を行い、柔軟性を高めることを期待したのはベネルクス諸国であった。CONFER 4787/00を参照。
- (7) これはEUに加盟し、シェンゲン協定に参加している加盟国の数(イギリス、アイルランドは不参加)、この他にノルウェーとアイスランドが加盟している(二〇〇二年現在)
- (8) 特にデンマークの経済通貨同盟からのオプトアウトは、国民投票による批准否決を受けて緊急に導入されたものであり、条約調印段階から見ると全くの予想外の結果であった。
- (9) 経済通貨同盟に参加する意思のあったギリシャは一九九九年の単一通貨導入に際して基準をクリアできなかったために参加できなかったが、二〇〇一年には参加するに至ったため、現在の不参加国は全て自発的な選択によるものになっている。
- (10) ギリシャの意見は CONFER 4719/00を参照。
- (11) 二〇〇二年に行われた第一回国民投票では賛成四十六%、反対五十四%と予想以上の多数で批准拒否となった。しかしながら、投票率が三十二%とかなり低かったことも付記しておくべきであろう。
- (12) "Very Basic Facts on the Nice Treaty" [http://www.nationalplatform.org/notice/nice\\_treaty\\_basic\\_facts\\_1.html](http://www.nationalplatform.org/notice/nice_treaty_basic_facts_1.html) (Last seen: 2003/1/

13)

(13) 筆者はこれまで主権国家と国民国家が合成された概念であると議論しており、ここでもこの表現を用いる。詳しくは田口・鈴木(一九九七)を参照。

(14) ドイツ・ハンブルグ総合研究所がこの議論の中心となった。Langeheine and Weinstock (1985)を参照。またこれまでの概念を整理したものとして、Dewatripont *et al* (1995)ならびにStubb (1996)が詳しい。

(15) この点に関しては鈴木(一九九五)を参照。

(16) 特にティンデマンス報告(Tindemans 1976)の第五章における制度改革の提案を見よ。ティンデマンス報告に関する研究は数多くあるが、中でもVandamme (1987)と片山(一九九七)が詳しい。

(17) 自らの政治的な決定によってオプトアウトしたイギリス、デンマーク、スウェーデンを除く。これらの国々は「経済的な基準」によって排除されたわけではない。

(18) この概念については日本語での紹介も多い。安江(一九九八)、宮本(一九九六、二〇〇二a)を見よ。

(19) Lamers (1997)

(20) Wallace (1985)

(21) 宮本(一九九六)

(22) フランスの経済体制の中核を担う機関であり、フランスのディリジスム(国家主導経済体制)の代名詞でもある。計画委員会に関する研究は多数あるが、さしあたりHall (1986)ならびにHayward (1983)を見よ。

(23) 一九八〇年代の初頭に出された二つの報告書(Commissariat du Plan, 1980, 1983)でこの概念が取り上げられている。

(24) Delors (1986)

(25) この概念はフランスでは根強くポピュラーな概念で、ドイツが「中核ヨーロッパ」概念を提案した際も、直後にパラデュール首相が「三つのサークルのヨーロッパ」を提唱して、国家の死活的利益に抵触しない欧州統合を進めるためには、意思

を共有する国家によって形成される欧州でなければならない、としている (Le Figaro 一九九四年八月三十日)。

- (26) 鈴木 (一九九七)
- (27) Dahrendorf (1982)
- (28) この点で補完性の原理 (the principle of subsidiarity) と共通する問題設定がなされている。補完性の原理についての議論は数多いが、さしあたり遠藤 (一九九九、二〇〇二) をみよ。
- (29) その典型は Warleigh (2002) であろう。日本における紹介でも庄司 (一九九八)、安江 (一九九八)、宮本 (二〇〇二a) などですうした傾向が見られる。
- (30) Ehlermann (1984) を参照。なお Ehlermann は EC 委員会の法務部長であり、機構改革のワーキンググループのリーダーであった。本稿の目的として EU 統治構造における柔軟性としたのは、単に意思決定過程に着目するだけでなく、政策執行段階での柔軟性も視野に入れるべきとの観点からであることを再確認しておく。
- (31) 現在でも EU ジャーゴンの中で「柔軟性 (flexibility)」と「差異統合 (differentiated integration)」が同義語のように使われるのはこのためである。ドゥーゲ委員会の報告は Ad hoc Committee for Institutional Affairs, (1985) を参照
- (32) Wallace (1985)
- (33) Langheine and Weinstock (1985) ならびに Grabitz (1984) を参照
- (34) 既述のニース条約におけるギリシャの反論を見よ。
- (35) 例えば ICG2000 におけるベルギー案 (CONFER 4765/00) 、ドイツ・イタリア共同提案 (CONFER 4783/00) を見よ。
- (36) Stubb (2000b)
- (37) 例えば庄司 (一九九八)、安江 (一九九八) 、Devuyst (1999) 、Gaja (1998) 、Wallace (2000) 、Wessels (1998) などを見よ。
- (38) ニース条約に関する分析はまだ条文解釈のものが多く、さしあたり中西 (二〇〇二) 、Warleigh (2002) を参照。
- (39) そのうちの多くはすでに議論した柔軟性の諸概念である。

- (40) シェンゲン協定が最終的に発効したのは一九九五年だが、協定は独仏ベネルクスによって調印されたシェンゲンⅠ（一九八五年）と補足条約（シェンゲンⅡ、一九九〇年調印）によって構成されるため、ここに含めた。
- (41) 鈴木（一九九五、一九九七）を参照。
- (42) マーストリヒト条約の交渉過程に関しては Laursen and Vanhoonaeker (1992)などを参照。
- (43) この条項はシェンゲン協定を意識した条項と考えられている。したがって、シェンゲン協定をEU条約に組み込んだアムステルダム条約でこの条項は削除された。
- (44) EU条約第二十三条（旧十二条）を参照。ただし、特定多数決の票数で三分の一を超える棄権があった場合は他の加盟国がすべて賛成でも採択されない。
- (45) アムステルダム条約第二議定書「シェンゲン・アキのEU枠組みへの統合」参照。
- (46) アムステルダム条約発効時にはEU加盟国のうち、デンマーク・スウェーデン・フィンランド・イギリス・アイルランドがシェンゲン協定に加盟していなかった。そのうちデンマーク・スウェーデン・フィンランドは全面加入の意思を示していたため（二〇〇一年全面加入）、議定書では十三ヶ国に適用されることが前提とされている。
- (47) アムステルダム条約における柔軟性概念をめぐる交渉過程に関しては Stubbs (2000a, 2002)が詳しい。
- (48) 本稿執筆時点ではまだニース条約が発効していないため、ここで「現条約」としているのは、ニース条約を組み込まないものである。
- (49) Reflection Group での議論で柔軟性問題に言及した加盟国は二ヶ国しかなかったといわれる (Stubbs, 2000a)。
- (50) Commission of the European Communities (1995), p.6
- (51) France and German (1995)
- (52) European Parliament (1996)
- (53) 例えば Belgium (1996)

- (54) この点は特に通商政策などでよく取り上げられる問題である。Woolcock (2000)などを参照。
- (55) 一九九六年の政府間会議で議長国のアイルランドが提出したリストでは教育、職業訓練、文化、公衆衛生、観光、エネルギー、市民的権利の保護、欧州横断交通ネットワーク、産業政策、研究開発、開発協力、社会政策などが緊密な協力の適用可能性が高く、共同体の排他的権限に属さない政策領域とされている (Philippart and Ho, 2000)。
- (56) 投票されなかった問題は特定多数決によって事案を欧州理事会に付託することが出来るが、欧州理事会では全会一致で決定される。
- (57) CONFER 4783/00
- (58) CONFER 4783/00
- (59) Philippart and Ho (2000)
- (60) 中西 (二〇〇二) p.126
- (61) 制度形成のダイナミズムを論じたものとして、鈴木 (二〇〇一) を参照。
- (62) Philippart and Ho (2000)を参照。
- (63) 既述のアイルランドが提出したリストを参照。
- (64) 欧州宇宙政策の研究に関しては鈴木 (二〇〇一、二〇〇二) ならびに Suzuki (2003)を参照。
- (65) Madders and Thiebaux (1992)
- (66) 政策論理とは政策決定者、政策立案者、専門家が実現しようとする政策目標を形作る政策的原則であり、それを他者に説得する際の理由付けのことをさす。(Suzuki, 2003)
- (67) 欧州で最初の実用衛星である Synphonie はフランス・ドイツの二国間協力によって開発された。
- (68) E S R Oでは当初競争入札方式がとられ、E S R Oにおける開発プログラムへの参加は技術力と資金力が高い企業に限定されるようになっていた。



- (69) 一九六八年の段階ではこのアイディアは承認されず、ESROがESAに改組する三年前(一九七二年)によりやっと認められた。
- (70) Imbert and Grilli (1994)を参照。
- (71) 商業打ち上げ市場に限って言えば、欧州の打ち上げサービス企業であるアリアンススペース社は世界のシェアの半分を占めるといわれる。
- (72) この原則についてはDuran (1993), Muller (1989), van Reeth (1995)などを参照。
- (73) これらについては鈴木 (二〇〇二) を参照。
- (74) EUの正統性を民主主義的正統性ではなく、統治の効率(パフォーマンス)によって評価する議論としてBeetham and Lord (1998)を参照。また日本語における「正統性」と「正当性」の差異について論じたものとして、山口(一九八九)を参照。

(75) 遠藤 (二〇〇二)

# Reference

- Ad hoc Committee for Institutional Affairs (1985) *Report to the European Council*, Brussels, 29-30 March 1985 (Dooge Report).
- Beetham, D. and C. Lord (1998) *Legitimacy and the European Union*, Longman.
- Belgium (1996) *Government policy paper addressed to the Belgian Parliament on the 1996 IGC* (<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/parlament/peen2.htm#b1> 最終閲覧日:二〇〇三年一月二五日)
- Chatfiel, F. (1995) "Pour une clarification du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses, *Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne*, n.384.

- Commissariat du Plan (1980) *L'Europe: les vingt prochaines années*
- Commissariat du Plan (1983) *Quelle stratégie européenne pour la France?*
- Commission of the European Communities (1995) *Report on the Operation of the Treaty on European Union*, SEC (95) final.
- Dahrendorf, R. (1982) *La crise en Europe*, Fayard.
- Delors, J. (1986) "Quels ressorts pour l'Europe", *Politique étrangère*, vol.54 no.3
- Devuyst, Y. (1998) "The Community-Method After Amsterdam", *Journal of Common Market Studies*, vol.37 no.1.
- Dewatripont, M., G. Francesco *et al* (1995) *Flexible Integration: Towards a More Effective and Democratic Europe*, Centre for Economic Policy Research.
- Duran, M. (1993) "La Distribution Géographique: Les Règles, Leur Evolution, Conséquences", in the Proceeding of *The Implementation of the ESA Convention — Lessons from the Past: Proceedings of the ESA/EUI International Colloquium* in Florence, 25-26 October 1993.
- Ehlermann, C-D. (1984) "How flexible is Community Law?: An Unusual Approach to the Concept of 'Two Speeds'", *Michigan Law Review*, vol.82, pp.1274-93.
- 遠藤乾 (一九九九) 「重層化する政治空間：ポスト通貨統合の秩序像」『世界』一九九九年二月号。
- 遠藤乾 (二〇〇一) "Subsidiarity as a Post-National Constitutional Principle in the European Union.", 石川明編『EU法の現状と発展』, 信山社
- 遠藤乾 (二〇〇二) 「ちがひを「可分」にして多元な共和国」へ『外交フォーラム』二〇〇二年七月号
- European Parliament (1996) *Summary of Positions of the Member States of the European Union with a View to the 1996 Intergovernmental Conference*, *White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference Volume II*.
- France and German (1995) *Letter of 6 December 1995 from the President of the French Republic, Jacques Chirac, and the Chancellor*

*of the Federal Republic of Germany, Helmut Kohl* (<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/parliament/peen2.htm#1>) 最終閲覧  
日二〇〇三年一月二五日

- Gaja, G. (1998) "How Flexible is Flexibility under the Amsterdam Treaty?", *Common Market Law Review*, vol.35
- Grabitz, E. ed. (1984) *Abgestiftete Integration: eine Alternative zum netzkommtlichen Integrationskonzept*, N.P. Engel Verlag.
- Hall, P. (1986) *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press.
- Hayward, J.E.S. (1983) *Governing France: The One and Indivisible Republic*, Weidenfeld and Nicolson. (邦訳：川崎信文他訳『フランス政治百科』上・下、勁草書房、一九八六―八七)
- Imbert, P. and G. Grilli (1994) "La Politique Industrielle de l'ESA: Le Concept Evolutif du 'Juste Retour'." *ESA Bulletin*, no.78.
- 金丸輝男編 (一九九四)『EUとは何か：欧州同盟の解説と条約』、『シエトロ  
片山謙二 (一九七七)「欧州同盟に関するティンデマンズ報告」、『福山大学経済学論集』第一巻第二号
- Lamers, K. (1997) "Strengthening the Hard Core", in P. Gowan and P. Anderson eds. *The Question of Europe*, Verso.
- Langeheine, B. and U. Weinstock (1985) "Graduated Integration: A Modest Path Towards Progress", *Journal of Common Market Studies*, vol.23 No.2, pp.185-197.
- Laursen, F. and S. Vanhoonaeker, Eds. (1992). *The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional reforms, new policies and international identity on the European Community*. Maastricht, European Institute of Public Administration.
- Madders, K. J. and W. M. Thiebaud (1992) "Two Europes in One Space: The Evolution of Relations between the European Space Agency and the European Community in Space Affairs." *Journal of Space Law* vol.20 no.2.
- 宮本光雄 (一九九六)『ドイツの『中核ヨーロッパ』構想と欧州統合の将来』、『日本EC学会年報』第十六号
- 宮本光雄 (二〇〇二a)『国民国家と国家連邦』、『国際書院』
- 宮本光雄 (二〇〇二b)『フィッシャーの『欧州連邦』構想とEU・国民国家関係の将来』、『日本EU学会年報』第二十二号

- Müller, J. (1989) "Policy Options for Government Funding of Advanced Technology: The Case of International Collaboration in the European Telecommunication Satellite Programme", *Research Policy*, vol.18 no.1.
- 中西優美子 (二〇〇二) 「EU条約およびEC条約におけるより緊密な協力制度―ニース条約によるより緊密な協力制度の改正を中心として」、『日本EU学会年報』第二十二号
- Philippart, E. and M. Ho (2000) "The Pros and Cons of Closer Cooperation Within the EU", *WRR Working Documents*, W 104.
- Stubb, A. (1996) "A Categorization of Differentiated Integration", *Journal of Common Market Studies*, vol.34 no.4.
- Stubb, A. (2000a) "Negotiating Flexible Integration in the Amsterdam Treaty", in K.-H. Neumeier, and A. Wiener eds. *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford University Press.
- Stubb, A. (2000b) "Dealing with Flexibility in the IGC", in E. Best, M. Gray and A. Stubb eds. *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*, European Institute of Public Administration.
- Stubb, A. (2002) "Negotiating Flexible Integration" in F. Laursen ed. *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome*, Odense University Press.
- 鈴木 一人 (一九九五) 「一九八一年から一九九一年までのシッテラン政権における欧州政策の変遷」(Ⅰ)(Ⅱ)『立命館国際研究』第八巻第二・三号、一九九五年十月・十二月
- 鈴木 一人 (一九九八) 「欧州産業政策の政治経済学―先端技術開発政策への統合領域の拡大」、石黒・関・関下編『現代の国際政治経済学―学際知の実験』法律文化社
- 鈴木 一人 (二〇〇一) 「国際協力体制の歴史的ダイナミズム―制度主義と「政策論理」アプローチ―欧州宇宙政策を例にとつて―」、『政策科学』第八巻第三号
- 鈴木 一人 (二〇〇二) 「欧州宇宙戦略とGalileoプロジェクト」、『日本EU学会会報』第二十二号
- Suzuki, K. (2003) *Policy Logics and Institutions of European Space Collaboration*, Ashgate.

庄司克宏 (一九九八) 「アムステルダム条約とEUの他段階統合―「緊密化協力」(柔軟性) 条項の意義―」、『外交時報』一九九八年三月号、No.1

Tindemans, L. (1976) "European Union: Report to the European Council", *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1/76. 田口富久治・鈴木一人 (一九九七) グローバリゼーションと国民国家』、青木書店、一九九七年

Vandamme, J. (1987) "The Tindemans Report (1975-76)" in Roy Price (ed.) *The Dynamics of European Union*. Croom Helm.

Van Reeth, G. (1995) "The Evolution of Industrial Policy", in the *Proceedings of Twenty Years of the ESA Convention* in Munich, 4-6 September 1995. ESA-SP-38.

Wallace, H. (2000) "Flexibility: A Tool of Integration or a Restraint on Disintegration?", in K-H. Neumreither, K-H. and A. Wiener (eds.) *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford University Press.

Wallace, H. with A. Ridley (1985) *Europe: The Challenge of Diversity*, The Royal Institute of International Affairs & Routledge.

Warleigh, A. (2002) *Flexible Integration: Which Model for the European Union?*, Sheffield Academic Press.

Wessels, W. (1998) "Flexibility, Differentiation and Closer Cooperation: The Amsterdam Provisions in the Light of the Tindemans Report", in M. Westlake (ed.) *The European Union Beyond Amsterdam*. Routledge.

Woolcock, S. (2000) "European Trade Policy: Global Pressures and Domestic Constraints", in H. Wallace and W. Wallace eds., *Policy-making in the European Union*, 4th edition. Oxford University Press.

安江則子 (一九九八) 「アムステルダム条約におけるフレキシビリティ概念とEU統合の新局面」、『政策科学』第五卷第二号  
山口定 (一九八九) 『政治体制』東京大学出版会

Zepter, B. (2002) "Enlargement and the Future of Europe", 日本EU学会第二十三回研究大会報告、日本大学国際関係学部、十一月九日

〔注記〕本稿は平成十四年度文部科学省科学研究費（若手研究B）「グローバル化による欧州航空宇宙産業政策の変容」ならびに平成十四年度筑波大学学内プロジェクト研究（奨励研究）「欧州統合における政策領域の拡大に関する理論的研究」による研究成果の一部である。